



Enap

Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Formação Profissional
Coordenação-Geral de Especialização



Raquel Buitrón Vuelta

**A participação social na gestão de políticas públicas:
O caso do Programa Nacional de Educação Na Reforma Agrária –
PRONERA**

Brasília – DF
Junho/2016

Raquel Buitrón Vuelta

A participação social na gestão de políticas públicas: o caso do Programa Nacional de Educação Na Reforma Agrária – PRONERA

Trabalho de conclusão de curso apresentado como parte dos requisitos para obtenção do título de especialista em Gestão Pública – 10ª edição (2014-2016).

Professor Orientador: Clóvis Henrique Leite De Souza

Brasília – DF
Junho/2016

Resumo:

O artigo analisa a participação social na gestão de uma política pública, no Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA. É um Programa do Governo Federal, executado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que funciona por meio da parceria tripartite do Estado (INCRA), Instituições de Ensino (docentes e infraestrutura) e movimentos sociais e sindicais do campo. Para tanto, aborda o contexto histórico do surgimento do Programa, e como o Acórdão 2.653/2008 exarado pelo TCU, referente a um convênio assinado com a Universidade Estadual do Mato Grosso (UNEMAT), impactou sobre a gestão participativa e implementação do Programa em nível nacional. Como instrumentos teóricos-metodológicos, foram utilizadas a revisão bibliográfica e a análise documental relativas à contenda.

Palavras-chave: Pronera, INCRA, TCU, Educação do Campo, Gestão Democrática, Políticas Públicas, Participação Social.

Introdução

Este artigo analisa a participação social na gestão de uma política pública, o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA. É um Programa do Governo Federal administrado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), autarquia vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

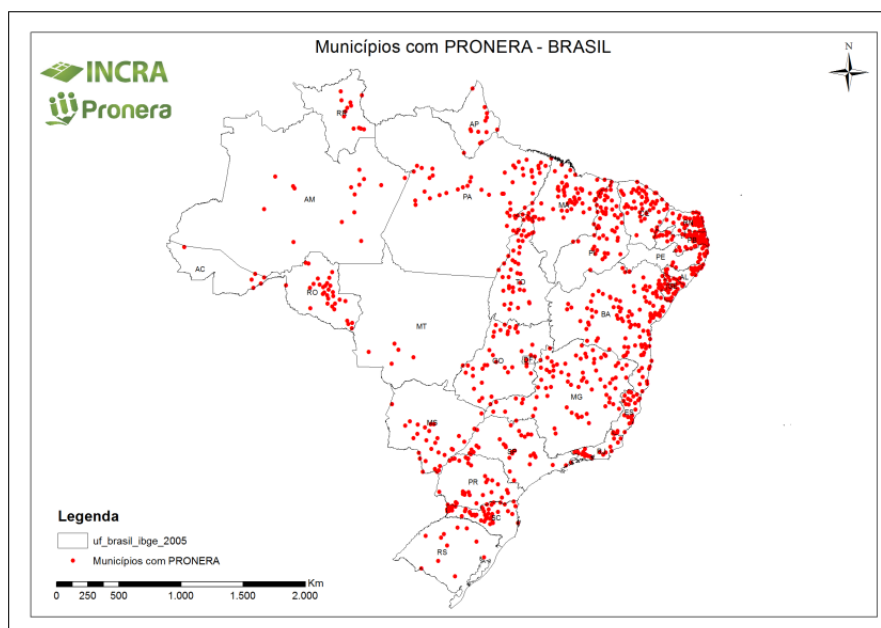
Os objetivos do Programa são essencialmente oferecer educação formal aos jovens e adultos beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA, em todos os níveis de ensino e áreas do conhecimento; melhorar as condições de acesso à educação do público do PNRA; e, proporcionar melhorias no desenvolvimento dos assentamentos rurais por meio da formação e qualificação do público do PNRA e dos profissionais que desenvolvem atividades educacionais e técnicas nos assentamentos.

O arranjo institucional do Pronera é formado por um tripé participativo:

1. Movimentos sociais e sindicais que apresentam as demandas de ensino das áreas rurais, e representam os estudantes dos cursos;
2. Instituições de Ensino que ofertam os cursos para os trabalhadores rurais responsabilizando-se pela estrutura pedagógica e física, quais sejam, matrizes curriculares, docentes, salas de aula, bibliotecas, alojamentos, laboratórios, etc;
3. INCRA que financia a realização dos cursos por meio do repasse dos valores indispensáveis à execução dos cursos para as Instituições de Ensino.

Insta considerar que em 18 anos de existência (1998-2015), o Programa já formou mais de 185.000 (cento e oitenta e cinco mil) trabalhadores e trabalhadoras rurais oriundos de áreas de Reforma Agrária; foram realizados 470 (quatrocentos e setenta) cursos em parceria com mais de 90 (noventa) instituições de ensino em todo o país, em 913 (novecentos e treze) municípios em todas as regiões do Brasil, como indica o diagrama a seguir.

Cursos do PRONERA por município de realização (1998-2015)



Há toda uma diversidade de cursos, Instituições de Ensino e movimentos sociais e sindicais, que refletem a importância desta política pública¹.

Não obstante, em 2008 o conjunto do Pronera foi interpelado pelo TCU, por meio do Acórdão sob n. 2.653/2008 – exarado pelo Plenário. Neste artigo realizaremos um estudo de caso sobre este Acórdão. Refletiremos sobre o contexto histórico e o motivo do surgimento do Programa, o seu arcabouço normativo e a legislação aplicável, e, notadamente como esta definição do TCU, referente a um convênio assinado com a Universidade Estadual do Mato Grosso (UNEMAT), para um curso de Agronomia, impactou sobre a gestão participativa e implementação do Programa em nível nacional.

Em relação aos procedimentos teóricos-metodológicos, foram utilizadas a revisão bibliográfica e a análise documental relativas à contenda.

¹ Conforme informa a II PNERA – Pesquisa Nacional de Educação na Reforma Agrária, alguns dos cursos já ofertados pelo PRONERA foram: EJA (Educação de Jovens e Adultos), Magistério, Técnico em Agropecuária, Técnico em Agroecologia; Técnico em Agroindústria; Técnico em Saúde Comunitária; Agronomia; Pedagogia da Terra; História; Licenciatura em Pedagogia; Técnico de Nível Médio em Agropecuária Integrado e agroindústria; Técnico em Agropecuária, Agricultura, Agroindústria e Zootecnia; Técnico em Enfermagem; Especialização em Agricultura Familiar Camponesa e Educação do Campo; Medicina Veterinária; Direito; Ciências Sociais; Serviço Social; dentre outros.

A título de exemplo, alguns destes movimentos sociais e sindicais já foram parceiros do Pronera: Associação das Casas Familiares Rurais do Pará (ARCAFAR), Associação dos Trabalhadores Rurais de Oriximiná/PA, Cooperativa dos Pequenos Produtores e Produtoras Agroecologistas do Sul da Bahia, Escola Família Agrícola de Padre Bernardo/PB/GO, Movimento dos Pequenos Agricultores, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, Pastoral da Juventude Rural, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura e Comissão Pastoral da Terra, dentre outros.

Também apresentamos algumas Instituições de Ensino que já fizeram parceria com o PRONERA para ofertar cursos para os trabalhadores rurais: Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Estadual do Ceará (UEC), Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), Universidade Federal de Goiás (UFG), Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal de Viçosa (UFV), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Instituto Federal do Paraná (IFPR), Instituto Federal do Pará (IFPA), Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária (ITERRA), Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Universidade de Brasília (UNB), Universidade Federal do Acre (UFAC), Universidade de São Paulo (USP), dentre outras muitas Instituições de Ensino que já ofertaram cursos por meio do Pronera.

Histórico da Participação social no PRONERA

Para compreender o motivo do surgimento do Pronera, política pública analisada neste artigo, é necessária uma breve abordagem histórica-política do Brasil das três últimas décadas. No final da década de 1970 começaram a surgir manifestações populares reivindicando o fim da Ditadura Militar e a constituição de um Estado Democrático de Direito, resultado da crise social provocada pela repressão e concentração da propriedade da terra durante o regime autoritário.

Diversos atores sociais, como sindicatos, Comissões Pastorais de Base, associações de moradores, estudantes, etc., foram às ruas para lutar pelos seus direitos. Conforme Telles (2008), e Dagnino (1994), os movimentos sociais surgiram com força neste período, e eram vistos como organizações que estavam inaugurando novas dinâmicas políticas, novas instituições com significado social, trazendo novos discursos reflexo de novas formas de conflito e sociabilidade.

Para Gohn (2008), alguns destes movimentos sociais começaram a participar como novos sujeitos na cena política sem intermediários, com poder próprio. São organizações democráticas que se construíram a partir da base, da organização de demandas das comunidades. Estes movimentos, organizados a partir da resistência contra o regime militar, adquiriram, um importante papel na transição política de sistema de governo e continuam a exercer expressiva função política até os dias de hoje.

Para Avritzer (2010) foram introduzidos conceitos como democracia deliberativa ou empoderamento, estudos sobre participação e acesso a bens públicos. O autor aponta que os conselhos organizadores de políticas sociais são os que contam com a participação da sociedade civil organizada, com as características que surgiram das ações do movimento da sociedade civil após a CF de 1988, e articulam-se com outras políticas participativas estaduais e municipais (AVRITZER, 2010).

O mesmo autor leciona que o elemento inovador deste período de transição democrática foi a criação de novos espaços para a argumentação deliberativa, pois surgiram organizações sociais e mecanismos institucionais além do voto popular que ampliaram a participação política de todos, por meio do diálogo e da argumentação destes diferentes interesses existentes numa sociedade multicultural. Como o Estado não possui informações suficientes para tomar decisões para o bem comum, os novos atores sociais traziam informações que eram debatidas e construídas de forma coletiva. Nas palavras do autor *“Ocorre a emergência de uma pluralidade de discursos não necessariamente expressos pela via eleitoral”* (AVRITZER, 2007, p. 454).

Neste diapasão, a democracia participativa aborda a ampliação da participação da população nas decisões que dizem a respeito a seus interesses (AVRITZER, 2007). Estes espaços caracterizam-se pelo aumento da participação social na arena política, troca de informações, diálogo, abertura, espaço para argumentação e controle dos atos de gestão pública. O Estado é obrigado a ceder espaços a favor de uma forma mais ampliada e pública de participação popular. As informações importantes para a deliberação do governo são ou tornadas públicas ou socializadas. Desta forma, nos arranjos deliberativos os atores sociais trazem demandas e reivindicações para o Estado,

as quais devem ser partilhadas e discutidas, construídas de forma coletiva, “*é uma nova relação entre Estado e sociedade*” (AVRITZER e BOAVENTURA, 2003, p. 19).

Nota-se que a mudança ocorre no paradigma de integração das práticas participativas não institucionalizadas, como por exemplo, audiências públicas, conferências, conselhos, gestão coletiva das políticas públicas, orçamento participativo, etc., com práticas participativas institucionalizadas, como as eleições, por exemplo. Isto é, o exercício democrático deve ser praticado constantemente, não só em alguns momentos específicos.

Já para Teixeira (1997), o conceito de participação cidadã é complexo e contraditório. Ela é importante na medida que prioriza as políticas públicas para corrigir as desigualdades sociais e superação das exclusões sociais. A participação social implicaria na construção de alternativas e políticas públicas para efetivação dos direitos consagrados, fortalecendo o papel políticas que tem a sociedade civil organizada.

Foi nesse contexto das décadas de 80 e 90 que ocorreram, com frequência cada vez maior, ocupações de terra, retomando o debate e a pressão por Reforma Agrária. Assim, os camponeses organizados em movimentos sociais do campo, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG, e a Comissão Pastoral da Terra – CPT, fizeram marchas, ocupações, manifestações, como forma de lutar por seus direitos. Reivindicavam o direito à terra para ter condições dignas de vida e cidadania.

É justamente neste período que os movimentos sociais do campo ressurgem com força como sujeitos que reivindicam políticas públicas para o campo. Sousa Junior (2008a) define os movimentos sociais como *sujeitos coletivos de direitos*, que sabem se auto-organizar e auto-determinar, em busca da transformação social. Trazem novas formas de lutar pelos direitos, na medida em que as mobilizações das classes populares com novas práticas políticas, organizados em movimentos sociais, são novos atores no cenário político.

O Prof. Sousa Junior (2008a) afirma que são nas reivindicações e demandas sociais que emergem identidades coletivas que afirmam os direitos dos trabalhadores rurais. Na luta por direitos, há um caráter coletivo do sujeito de direitos. A carência pela qual passam os camponeses, como grupo social, faz com que eles reivindiquem o direito à terra e a políticas públicas. Esta carência é vista como a negação de um direito, o que resulta em uma luta para conquistar estes direitos por meio de agrupações coletivas, que são os movimentos sociais.

Mas estas reivindicações vieram com muita coerção por parte do Estado e suas forças repressivas, pela falta de compreensão e diálogo sobre a Reforma Agrária. Naquele período, um fato que repercutiu com muita expressão na conjuntura nacional e internacional foi o assassinato de 21 (vinte e um) trabalhadores/as rurais no massacre conhecido como “Eldorado de Carajás”, no dia 19 de Abril de 1996.

Após esta chacina, as reivindicações dos movimentos sociais do campo passaram a ganhar ainda maior destaque no cenário nacional e internacional. Além de reivindicarem a Reforma Agrária, começaram a demandar outras políticas públicas para o campo.

Assim, uma das principais reivindicações ao Estado brasileiro era a melhorias da Educação nas áreas rurais. Neste período surgiu o movimento pela Educação do Campo,

quando diversos movimentos sociais e sindicais rurais reivindicam uma política pública que garantisse o direito à Educação a partir do lugar onde viviam, com sua participação, com seus costumes, conforme as necessidades que enfrentavam nas áreas rurais.

A Educação do Campo começou a ser pensada como paradigma e área de conhecimento, pensando a educação a partir das comunidades camponesas, de seus territórios, suas escolas, a produção, que valorizasse a cultura e o protagonismo dos trabalhadores rurais e suas reivindicações (CALDART, 2005).

Até então a educação rural estava focada em fornecer mão de obra para o agronegócio, que universalizava e padronizava as práticas educativas, tratando a educação como mercadoria, como um serviço, e não como um direito dos trabalhadores rurais.

Foi assim que em 1997 foi realizado o I ENERA – Encontro Nacional das Educadoras e Educadores da Reforma Agrária. Este encontro foi promovido pelo GT/UnB (Grupo de Trabalho de Apoio à Reforma Agrária da Universidade de Brasília), Setor de Educação do MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), tendo o apoio da UNICEF (Fundação das Nações Unidas para a Infância), do Fundo das Nações Unidas para a Ciência e Cultura (Unesco) e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Além dos trabalhadores rurais, o ENERA contou com a participação de mais de vinte Universidades brasileiras. Foram apresentadas as experiências já desenvolvidas pelas Universidades na área de educação na Reforma Agrária, resultado da grande demanda dos movimentos sociais para a educação na área rural. Pois não existia uma política pública específica no Plano Nacional de Educação, resultando numa situação deficitária de oferta educacional no campo brasileiro.

No I ENERA foi criada uma Comissão para apresentar ao III Fórum das Instituições de Ensino Superior em apoio à Reforma Agrária (novembro de 1997), uma proposta de educação para o Ministério Extraordinário da Política Fundiária – MEPF, o INCRA e o CRUB (Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras). Esta Comissão demandou ao governo federal, um Programa que atendesse as necessidades de educação nas áreas rurais.

Como resultado da grande pressão social daquele período, principalmente após o Massacre do Eldorado dos Carajás, uma das medidas que o Governo Federal adotou, foi a criação do PRONERA no dia 16 de abril de 1998, por meio da Portaria nº 10/98, do então Ministério Extraordinário da Política Fundiária, e depois complementado pela Lei nº 11.947 de 16.06.2009 e pelo Decreto Presidencial nº 7.35 de 04.11.2010.

Foi o início de uma nova forma de ofertar políticas públicas na área da educação para as áreas rurais. Assim, o Estado começou a reconhecer a diversidade existente no campo brasileiro, especificamente na área de Educação. A partir da compreensão deste contexto em que o Programa surgiu e ainda se desenvolve, é que poderemos compreender melhor a problemática deste artigo que trata da participação social na gestão de políticas públicas, na medida em que para o Pronera, a participação social é um dos seus pilares.

Nos documentos oficiais, observamos que a participação social é tratada como “parceria”. No seu arranjo institucional, o Pronera foi elaborado a partir do tripé

participativo já referido acima: movimentos sociais e sindicais, Instituições de Ensino e o INCRA.

Especificamente sobre a forma de gestão, insta compreender que o INCRA repassa os recursos (orçamento e financeiro) para que as Instituições de Ensino ofereçam cursos para os assentados e assentadas da reforma agrária. Este repasse ocorre por meio de convênios, Termo de Execução Descentralizada (TED) ou Chamadas Públicas.

Para que ocorra um curso, primeiro os trabalhadores rurais, por meio dos movimentos sociais e sindicais, buscam e levam para uma Instituição de Ensino (públicas ou privadas sem fins lucrativos) a demanda de escolarização. Isto é, quais são os cursos necessários que devem ser ofertados em uma determinada região ou comunidade rural.

Este curso deverá seguir a carga horária e a grade curricular já existente na Instituição de Ensino. O curso será uma “turma especial” pela origem dos educandos seguindo toda a legislação educativa vigente, tanto na Instituição de Ensino como em nível municipal, estadual ou federal.

O PRONERA é uma ação afirmativa que permite que um público específico (assentados/as da Reforma Agrária) iniciem ou continuem seus estudos. Uma das diferenças em comparação com as turmas regulares é que são turmas formadas só por assentados. De igual sorte passam pelo mesmo processo seletivo, igual a qualquer aluno regular que ingressaria na Instituição de Ensino que oferta o curso.

Os cursos ofertados pelo PRONERA são aprovados por várias instâncias: dentro do INCRA há análise técnica, contábil e jurídica quanto à sua viabilidade e implementação.

Dentro da Instituição de Ensino, o projeto do curso do PRONERA passa pela aprovação em todas as instâncias da Universidade ou Instituição de Ensino (coordenação de graduação ou pós-graduação, pró-reitoria de ensino universitário, etc.). Para isto ocorrer, há o diálogo e debate de muitos professores em diversas instâncias universitárias. Também é requisito formal a indicação de um professor coordenador do curso, e o Reitor precisa assinar o Plano de Trabalho. Todo este envolvimento e comprometimento por parte da Instituição de Ensino demonstra a reciprocidade de interesse em ofertar o curso para os trabalhadores rurais.

Além dessa tramitação interna, a Instituição de Ensino oferta aos assentados/as toda a infraestrutura e espaços físicos necessários para ocorrerem as aulas teóricas e práticas: salas de aula, laboratórios, bibliotecas, refeitórios, auditórios, alojamentos, etc.

A grande maioria dos professores que dão as aulas para os educandos são orientadores de monografias e trabalhos de conclusão de cursos regulares, e frequentemente tem projetos de pesquisa e extensão para as áreas de Reforma Agrária. Isto é, os representantes das IES (docentes), também tem todo um envolvimento e interesse em participar dos cursos e acompanhar a vida acadêmica dos educandos. A melhoria do nível de escolaridade dos assentados já é, por si só, o primeiro e mais importante motivo de mútuo interesse entre as IES e o INCRA. Pois um assentado que saiba ler, escrever e fazer pesquisa sobre a questão agrária, já estará contribuindo com a

qualidade de vida e o desenvolvimento social dos Projetos de Assentamentos, missão precípua do INCRA.

Algumas das Instituições de Ensino que ofertam curso do Pronera são: Universidades Federais, estaduais e municipais; Institutos Federais; Escolas Técnicas federais, estaduais; Escolas Família Agrícola, Casas Famílias Rurais; Institutos de Educação privados sem fins lucrativos; Universidades, faculdades e centros de ensino privados sem fins lucrativos). Secretarias municipais e estaduais de educação.

Estas IES ofertam cursos que já existem dentro de sua Instituição. Assim, podem ser dentro de quatro modalidades: Escolas de Jovens e Adultos (EJA), Nível Médio, Nível Superior e Pós-graduação.

Os estudantes do PRONERA, chamados de beneficiários ou público participante, são os integrantes e agregados das famílias beneficiárias dos projetos de assentamento criados ou reconhecidos pelo INCRA (PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária). Como este público é muito amplo, há diversos movimentos sociais e sindicais rurais que representam os estudantes beneficiários dos cursos, e que apresentam as demandas de cursos necessárias para uma comunidade rural ou região.

O Pronera foi um programa concebido nesta perspectiva. Foi elaborado a partir de um arranjo institucional onde confluem os interesses dos atores envolvidos, tais quais: Instituições de Ensino e movimentos sociais rurais que defendem um projeto de desenvolvimento rural sustentável para os povos do campo.

Pois na área rural existem interesses dos diferentes atores sociais que não são homogêneos. Existe uma desigualdade que ocorre em razão das contradições existentes na Questão Agrária brasileira². Existem dois projetos de desenvolvimento opostos que têm suas próprias ideologias, defendem interesses de classes e disputam a hegemonia na sociedade: agronegócio (modelo hegemônico) versus agricultura familiar e camponesa (modelo contra-hegemônico). O Pronera surge da pressão dos atores deste último modelo de Agricultura familiar.

Pois como afirma Ivanete Boschetti (2009), as políticas públicas são o resultado das relações históricas e contraditórias entre Estado e sociedade na construção dos direitos e da democracia. Para a autora, o surgimento de uma política social advém das relações complexas e contraditórias entre o Estado e as classes sociais em cada contexto histórico.

Assim, para compreender a origem de uma política pública, Boschetti (2009) aponta que é fundamental situar o surgimento dela num contexto histórico, quais foram as questões sociais que determinaram sua origem. E como explicamos no início do artigo, o Pronera surge da pressão social de uma determinada classe social, dos trabalhadores rurais, organizados em movimentos sociais e sindicais.

² No Brasil existe uma grande concentração fundiária. O DIEESE (2011), que utiliza como fonte dados do INCRA (Sistema Nacional de Cadastro Rural), dos 5.181.645 estabelecimentos rurais existente no país, 4.453.698 têm menos de 100 hectares de terra e ocupam menos de 17,10% da área do país. No outro extremo menos de 0,80% dos estabelecimentos (39.250) ocupam mais de 42,50% das terras (146 milhões de hectares).

Uma das formas de institucionalizar a participação social das Instituições de Ensino e dos movimentos sociais dentro do Pronera foi por meio de normativos e legislações.

Em 1998, após a criação do Programa, o primeiro instrumento governamental criado foi um Manual de Operações. Cabe informar que a elaboração de um Manual operativo de uma política pública passa por análise jurídica, técnica e contábil, dentre outros que se façam necessários para a operacionalização do programa. O Manual só é publicado após aprovação de vários setores dentro de um órgão público. Neste documento institucional, reconhece-se a gestão participativa seguindo as leis vigentes na Constituição Federal e na LDB³.

Neste Manual consta que desde o início *“a formulação dos termos conceituais, dos princípios metodológicos e pedagógicos e a elaboração deste manual de operações, foram realizadas conjuntamente, respeitando o caráter participativo e democrático, elementos fundamentais dentro da estrutura do PRONERA”* (INCRA, 1998, p. 10).

É assim que no dia 16 de Abril de 1998 é publicada a Portaria nº 10/1998, que cria o Pronera, e aprova o primeiro Manual de Operações do programa.

Neste Manual foram definidos três princípios básicos: 1) Caráter interativo. Refere-se à articulação das parcerias entre os órgãos governamentais, Instituições de Ensino Superior, movimentos sociais e sindicais e comunidades assentadas. 2) Caráter multiplicador. Refere-se à perspectiva de ampliação da educação dos assentados jovens e adultos. 3) Caráter participativo: os projetos de cursos devem responder às necessidades dos Assentamentos. Isto é, quem identifica as demandas de cursos é a comunidade beneficiária do curso, estando envolvida nas fases de elaboração, execução e avaliação.

Quanto aos pressupostos teóricos – metodológicos, cabe citar: 1) Princípio do eixo orientador / temático (palavras chaves); 2) Princípio da integração; 3) Interdisciplinariedade; 4) Participação ativa do aluno.

Cabe mencionar que no desenho institucional de uma política pública, o Estado deve definir o formato e a estrutura de funcionamento de um programa. Para López (2010), é necessário elaborar desenhos institucionais que permitam e incentivem a participação social, para obter políticas públicas que respondam melhor às demandas e interesses sociais.

Analizamos que isto foi cumprido com o Pronera. No Manual de 1998 foi definido o formato de operacionalização do Programa quanto à estrutura administrativa, formado por um Conselho Deliberativo Nacional, Comissão Administrativa, Conselhos

³ No artigo 204, Parágrafo 2º da Constituição Federal de 1988 garante a *“participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”*; e o Art. 205 diz: *“A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade”*; ou como consta no Inciso III do Art. 206: *“pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas”*. Já o Art. 1º da LDB – Lei de Diretrizes Básicas: *“A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais”* e o princípio da gestão democrática contida no parágrafo 2º do Art. 14º: *“participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”*.

Deliberativos Estaduais, Coordenação Nacional, Coordenações Estaduais e Coordenações Locais. Foram definidos os integrantes de cada uma destas instâncias e atribuições e competências.

Diniz (2015) aponta que este Manual não compreende a Reforma Agrária e a educação como um direito, mas está mais baseado na viabilidade econômica do Programa, no que o mercado exige. Porém, a estrutura organizacional do Programa era diversificada por conta das instâncias anteriormente enunciadas, e o primeiro Manual já foi resultado de uma ampla participação de distintas organizações, mostrando seu caráter democrático participativo.

No Manual de 2001 apresenta os mesmos antecedentes do Manual anterior. Acrescentado de informações da Portaria de criação do Pronera. Esclarece que por meio da Portaria/MDA/196 (de 27 de agosto de 2001), o Pronera é incorporado ao MDA (MEPF), passando a funcionar no INCRA, ficando vinculado à Direção Executiva da Superintendência de Desenvolvimento Agrário.

Os princípios teóricos-metodológicos continuam os mesmos (eixo temático, integração, interdisciplinariedade e participação do aluno). Porém, aumenta o número de parceiros: além das Instituições de Ensino Superior, Superintendências Regionais do INCRA e os movimentos sociais rurais, também podem ser parceiros as prefeituras, governos estaduais e secretaria municipais e estaduais de educação, agricultura, saúde e outras afins. Neste Manual são descritas as atribuições de cada parceira de forma mais extensa. Destacamos as atribuições dos movimentos sociais (INCRA, 2001, p. 20):

- “Mobilizar jovens e adultos moradores dos Projetos de Assentamento da Reforma Agrária para a identificação das demandas;
- Identificar, em conjunto com os demais parceiros, os Projetos de Assentamentos que serão atendidos;
- Participar do acompanhamento pedagógico dos projetos;
- Articular, em conjunto com a Secretaria Municipal de Educação e o INCRA, a infraestrutura necessária ao bom funcionamento das salas de aulas;
- Acompanhar os trabalhos dos monitores assegurando frequência às aulas;
- Acompanhar a aplicação dos recursos e execução do Plano de Trabalho e do Projeto”;

Neste primeiro Manual já se fala em “parceria” entre o governo, as universidades e os movimentos sociais rurais. Nesta fase o Pronera estava sob a coordenação do Ministério Extraordinário da Política Fundiária – MEPF. No conceito inicial, os projetos do Pronera seriam estabelecidos por meio de parcerias entre o governo, Instituições de Ensino, movimentos sociais e sindicais e as comunidades de Reforma Agrária.

Esclarecemos que entre 1998 e 2002, a SOF – Secretaria do Orçamento Federal do Ministério do Planejamento (MPOG), se opunha quanto à incorporação do Pronera no Projeto de Lei Orçamentária para enviar ao Congresso Nacional. Justificavam que o ensino básico era de responsabilidade do MEC, e não do MEPF. Mas as ações do PRONERA foram inclusas no PPA 2003-2007, como “Programa 1350 – Educação do Campo”. E a partir de então permaneceram nos PPA até os dias de hoje.

Em 2004 é publicado novo Manual. Um dos destaques é a ampliação do conceito de parceria, que agora aparece como requisito para a implementação do

curso: “*A parceria é a condição para a realização das ações do PRONERA*”. (INCRA, 2004, p. 16). Na primeira avaliação feita do Pronera, datada de 2004, as autoras mencionam a parceria como condição essencial para o funcionamento do Programa:

“O regime de parceria é a condição “sine qua non” para a implementação do programa, entendida como uma ação compartilhada em que as partes envolvidas pautam-se pelos objetivos comuns, com direitos e obrigações equivalentes, base da gestão participativa. No entanto, cada parceiro cumpre atribuições específicas, assumindo as responsabilidades devidas para que o conjunto tenha um funcionamento harmonioso”. (DI PIERRO & ANDRADE, 2004, p. 30).

Os parceiros continuam os mesmos descritos nos anteriores manuais. A novidade é que a parceria, conforme informa o Manual, é desenvolvida por meio de uma gestão participativa, com responsabilidades assumidas em uma construção coletiva na elaboração dos projetos, acompanhamento e avaliação. As atribuições dos movimentos sociais foram ampliadas (INCRA, 2004, p. 21):

- “Mobilizar jovens e adultos moradores das áreas de Reforma Agrária para a identificação das demandas;
- Identificar, em conjunto com os demais parceiros, as áreas de Reforma Agrária que participação dos projetos;
- Participar da elaboração e do acompanhamento durante a execução dos projetos educacionais;
- Buscar, em conjunto com as instituições públicas de ensino, governos estaduais e municipais e o INCRA, a infra-estrutura necessária ao funcionamento do Programa nas áreas de Reforma Agrária;
- Acompanhar, em conjunto com os demais parceiros, todo o processo pedagógico desenvolvido pelos(as) educadores(as) e coordenadores(as) locais quanto à adequação curricular, metodologias, formas de participação, entre outros;
- Participar, da seleção e capacitação dos (as) educadores(as) das áreas de Reforma Agrária;
- Discutir, acompanhar e avaliar em conjunto com os demais parceiros a aplicação dos recursos e execução do Plano de Trabalho e do Projeto”;

O próximo Manual de Operações, publicado em 2011, foi elaborado para acatar as recomendações do Acórdão nº 2.653/2008-TCU. Por meio deste, o INCRA ficou desautorizado a implementar novos convênios, assim como limitou a participação dos movimentos sociais nos cursos. Este assunto será tratado com mais detalhe no próximo item deste artigo.

Mas por causa deste Acórdão, houve uma redução das atribuições dos movimentos sociais e sindicais (INCRA, 2011, p. 24):

- “Indicar as demandas educacionais das áreas de reforma agrária e do crédito fundiário, em conjunto com os demais parceiros;
- Acompanhar e avaliar o processo pedagógico dos cursos”.

A nomenclatura do subitem do capítulo foi mudada no Sumário do Manual. As palavras “movimentos sociais e sindicais” foram substituídas por “*entidades representativas do público beneficiário*” (INCRA, 2011, p. 04). Embora mais na frente são utilizadas as palavras movimentos sociais, há todo um cuidado neste Manual, para

cumprir o Acórdão do TCU. Nega-se, por força da legalidade de um órgão de controle, o conceito de movimento social, tanto no Manual como nos projetos dos cursos.

A partir desse Manual, até a revogação do Acórdão do TCU, o Incra teve que adotar as recomendações do órgão controlador. Tanto nos Projetos como nos Planos de Trabalho dos cursos, foram retiradas quaisquer formas de participação dos movimentos sociais até o voto definitivo do TCU. Essa atitude foi adotada após pareceres da Procuradoria Federal Especializada do INCRA, em diversos processos de cursos⁴. Um exemplo deste conflito interno no Incra ocorreu no Processo nº 54200.001817/2009-14, que tinha como proponente o Instituto Federal do Paraná – IFPR, o MST como parceiro, para a oferta de um curso técnico em Agroecologia. No parecer nº 21/2009/EGC/CGJ/PFE/INCRA, na página 07, o Procurador Federal escreve:

2.2. Da análise dos documentos supra identificados notamos que a proposta apresentada, manifestação técnica da SR-09 registram a participação dos movimentos sociais. Ratificando, consta às fls. 71 ofício do MST (Movimento dos Sem Terra) pleiteando a realização do curso. A participação dos movimentos sociais se encontra vedada pelo acórdão TCU nº 2653/2008-Plenário. Esta vedação é do conhecimento da DDE, Coordenação Geral do PRONERA, como especifica em sua informação nº 99/2009 de fls. 106/116. Contudo não basta pontuar a ciência da vedação. Tem que haver a retirada desta participação inclusive nos autos. De modo que deve haver o desentranhamento das peças que preveem essa participação, como o ofício do MST, proposta apresentada e manifestação da asseguradora do PRONERA da SR 09 (fls. 66/68 e 80/82), providenciando as substituições pertinentes.

Por isso que abordaremos, no próximo item, o impacto deste Acórdão do TCU sobre um Programa.

Foram editados outros dois Manuais, nos anos de 2014 e 2016, para atualizar legislação e normativos. O de 2016 traz a novidade de mudança conceitual: de “público alvo” os trabalhadores rurais passam a ser denominados “público participante”, no intuito de reafirmar a parceria e participação social dos atores envolvidos no programa.

Assim, analisando os Manuais de operações do Pronera, consideramos que a “parceria” implementada pelo PRONERA é uma forma de execução de políticas públicas que dialoga com a participação social.

Félix (2015) apresenta o conceito de “parceria” utilizado no Pronera: “*reunião de pessoas, sociedade e comunidade, caracterizando-se pelos objetivos e interesse comuns*”. (FÉLIX, 2015, p. 181). O autor informa que as parcerias eram realizadas por meio de convênios com Instituições públicas de ensino a nível estadual e municipal, e com instituições federais eram realizados Termos de Cooperação (destaque orçamentário entre órgãos federais).

Conforme Gontijo (2012), uma das mudanças das últimas décadas é a emergência de diferentes abordagens na implementação das políticas públicas. Um dos caminhos tem sido o empoderamento dos atores que participam das políticas públicas.

⁴ Dentre outros, vejam-se Processos nº 54200.001815/2009-25, nº 54200.001817/2009-14, nº 54200.001816/2009-70.

Para o autor, os tradicionais modelos de governança hierárquicos são questionados, e vem sendo pensados modelos diferentes de gestão e governança das políticas públicas.

Desta forma, concordamos com Gontijo nesta afirmação, pois vemos que o Pronera implementou uma formato e gestão com a colaboração e diálogo com o público beneficiado pelos cursos, que são os povos do campo. Afirmou a função social das Instituições de Ensino, ao possibilitar a oferta de cursos e realizar extensão universitária com e para as populações mais pobres do campo. Ao dialogar e implementar diferentes instâncias dentro do Programa e nos cursos (por meio das coordenações político-pedagógicas dos cursos), onde os diferentes atores sociais dialogam, a gestão do Programa se desenha com um formato que atende às reivindicações da sociedade.

Por meio dos Manuais de Operações de uma política pública observamos como um órgão governamental (INCRA), na sua função de implementar um Programa, reconhece publicamente os movimentos sociais e sindicais como sujeitos de direitos. Como porta-vozes das populações do campo, que sempre foram excluídas e marginalizadas de processos educativos e formativos. E para superar esta situação, reconhecem-se os movimentos sociais como representantes dos trabalhadores rurais pelo direito à educação.

Mas esta participação social foi questionada e coibida pelo TCU, tema abordado pelo próximo item.

Acórdão 2.653/2008 – TCU: Proibição de convênios e movimentos sociais

No dia 19 de janeiro de 2009, por meio do Ofício nº 36/2009-TCU/SECEX-MT, o TCU enviou ao INCRA o Acórdão 2.653/08 – Plenário (processo nº 025.081/2006-8). O mesmo teve como objeto a análise do convênio 8/2005, Convênio nº 525133, parceria entre o INCRA e a FAESPE – Fundação de Apoio ao Ensino Superior Público Estadual, sendo a interveniente a Universidade do Estado do Mato Grosso – FUNEMAT.

O convênio tinha como objeto a execução do curso de “*Agronomia com Ênfase em Agroecologia e Sócio-Economia Solidária*”, para 60 beneficiários/as da Reforma Agrária dos estados de Rondônia, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal e Paraná. O nome do Projeto, quando aprovado pela CPN⁵ foi “CAMOSC – Curso de Agronomia para os Movimentos Sociais do Campo”.

Conforme o TCU, a origem deste Acórdão⁶ foi a denuncia de um estudante da Turma, de que a Coordenação-Geral do curso estaria interrompendo o pagamento das bolsas-auxílio de alguns estudantes, para fazer com que eles desistissem do curso.

Neste Artigo serão analisadas duas determinações efetuadas pelo TCU ao INCRA:

“9.4.3.1. Com relação ao instrumento a ser firmado com a entidade que se encarregará da execução do objeto, em vez de convênio valha-se de contrato, precedido de procedimento licitatório.

9.4.3.2. Iniba, por meio de normas, cláusulas contratuais e fiscalização, qualquer possibilidade de que entes estranhos à Administração Pública, especialmente movimentos sociais ligados à Reforma Agrária, participassem do planejamento, execução, acompanhamento, avaliação ou de outras fases do curso promovido”⁷

1. Convênios

Em relação à recomendação 9.4.3.1 do Acórdão, o órgão controlador determinou que para a execução do Pronera, *em vez de convênio, valha-se de contrato, precedido de procedimento licitatório*. Isto é, o TCU orientou que o INCRA se abstivesse de assinar convênios. O INCRA acatou a determinação e orientou as Superintendências Regionais que se abstivesse de assinar convênios, por meio dos memorandos nº 949/GAB-Circular, de 24.04.2009 e memorando nº 53/2009/P-Circular, de 27.05.2009).

Para compreender como chegou a esta determinação, é necessário ler o Relatório da Secex/MT/TCU que deu origem ao Acórdão. No Relatório, é explicado que o convênio é o instrumento utilizado entre dois entes que tem mútuo interesse, com o mesmo objetivo.

⁵ CPN: Comissão Pedagógica Nacional do PRONERA, a qual tem a competência de aprovar os cursos que serão financiados pelo Programa.

⁶ Acórdão: Peça escrita que contém o resultado de julgamento proferido por um colegiado, isto é, por um grupo de juízes ou ministros. Compõem-se de três partes: relatório (exposição geral sobre o assunto julgado); voto (fundamentação da decisão tomada) e dispositivo (a decisão propriamente dita). Diz-se acórdão porque a decisão resulta de uma concordância (total ou parcial) entre os membros do colegiado. In: <http://www.tst.jus.br/vocabulario-juridico>

⁷ <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000080603&base=baseMonocraticas>

O objeto do convênio era formar 60 estudantes de Agronomia. Assim sendo, a UNEMAT deveria ter professores suficientes para dar aula no curso, como parte do convênio. Mas se os professores do curso CAMOSC estavam recebendo dinheiro para dar aulas, este pagamento seria ilegal. Pois quando a Unemat assinou um convênio, pressupõe que deveria ter um quadro suficiente de professores para poder dar aula. Se eles receberam da folha regular da Unemat e pelas aulas dadas no Camosc, poderia implicar em duplicidade de pagamentos: o professor recebia pela Unemat e pelo Pronera. A solução para este impasse, conforme o relatório da Secex/MT seria o contrato (antecedido de licitação).

Além desse fato, argumenta o órgão, é vedada a transferência de recursos entre órgãos governamentais para pagamento de despesas de pessoal (Art. 167, X, CF). Como no convênio celebrado com a UNEMAT a Instituição ficou responsável pela oferta de professores, o relator da Secex/MT/TCU entendeu que o pagamento para os professores que trabalhavam no Pronera era ilegal. Seria a chamada “capacidade técnico-operacional” para realizar o curso: se fossem contratados professores para lecionar no curso, tinha que ter sido feita licitação ou processo seletivo simplificado, para não ferir o princípio da impessoalidade. Trata-se, como pontuou o relatório do TCU, obrigatoriedade dos convenientes fazer processo licitatório quando há receptação de recursos federais transferidos de forma voluntária.

O relatório da Secex/MT/TCU compreende que a Instituição de Ensino, quando assina um convênio, deveria ter em seu quadro recursos humanos suficientes para disponibilizar para o curso do Pronera. Com isso, eles seriam remunerados pela Unemat e não pelo Incra. Pois para o órgão de controle, os recursos são destinados para pagar despesas com os alunos (alimentação ou hospedagem), e não para pagamento de despesa pessoal.

Para o relator do TCU, por ser convênio, se tivesse aumento da carga horária dos professores, deveria ser pago pela UNEMAT. O relatório da Secex/MT/TCU frisa que *a bolsa-auxílio não pode ser paga com recursos de convênios federais, por expressa vedação legal* (Art. 25 da LRF; Art. 167 da CF). Desta feita, o relatório da Secex/MT propõe a anulação da IN nº18/2005/INCRA, e a instauração de TCE neste convênio.

Conforme o relatório da Secex/MT/TCU, o INCRA usurpou competência do STN – Secretaria do Tesouro Nacional, ao editar e publicar o Art. 3º da IN 18/2005. Esta Instrução Normativa, conforme o relatório do TCU, trata de execução financeira e orçamentária. E essa seria competência normativa do STN. Principalmente no que se refere ao pagamento a professores universitários que têm cargo público (pois fere o Art. 25, § 1º, III, da Lei Complementar nº 101/2000).

No relato do seu Voto, o Ministro do TCU louvou iniciativas como o Projeto CAMOSC, destinado à formação técnico-profissional dos beneficiários da Reforma Agrária. Mas considerou que o convênio assinado entre a FAESPE (Fundação da Unemat) e o INCRA era ilegal, não tinha amparo legal, dado que inexistia interesse recíproco entre ambas instituições (IN/STN 1/1997). Pois a Fundação serviu para prestar um serviço, dado que os professores foram remunerados.

O Ministro considerou que houve unicamente coexistência de interesses (não interesse recíproco e nem mútua cooperação) entre FAESPE e INCRA. E quem realmente executou o curso foi a UNEMAT. Assim, pontua o Ministro:

8. Portanto, fica, mais uma vez, evidenciada a relação imprópria da qual vêm se valendo as universidades em conjunto com suas fundações de apoio - dessa feita em nível estadual -, que lançam mão de mecanismos destinados a burlar a legislação, especialmente no que concerne a licitações e contratos e à programação e execução orçamentária e financeira.

9. Muito embora esse ato de gestão indevido não tenha sido apontado entre as impropriedades que motivaram a audiência dos responsáveis, entendo pertinente tecer determinação ao Incra, com vistas a coibir a reincidência dessa falha. ⁸ (TCU, p. 30).

Dessa forma que se chega ao Acórdão, afirmando que não houve mútuo interesse e execução por regime de recíproca cooperação entre os convenientes (FAESPE e INCRA). Assim, o TCU recomendou a proibição de executar convênio, passando a ser usado o processo licitatório para a execução do Programa.

Quanto ao pagamento para os professores, o Ministro do TCU considerou que o INCRA não usurpou as competências da STN (ponto 27 do Voto), permanecendo em vigência a IN 18/2005/INCRA.

No mês de fevereiro de 2009, o Incra solicitou ao TCU a revisão da decisão da suspensão dos convênios e aguardou deliberação do TCU. Mas não houve acordo.

É assim que em Abril de 2009, confirmou-se a impossibilidade de realizar novos convênios. Tendo como base o Acórdão 2.653/08 do TCU, a Procuradoria Jurídica do INCRA e a Presidência do INCRA desautorizam a realização de novos convênios (Memorando 949/GAB-Circular, de 24 de abril de 2009). A determinação do TCU não desautorizou outros instrumentos, como Termo de Cooperação/Destaque Orçamentário, no caso de cursos com instituições federais de ensino.

Cabe salientar que os convênios em andamento continuaram vigentes, conforme orientou o memorando 53/2009/P-Circular, de 27 de maio de 2009. Pois algumas procuradorias federais nos Estados compreenderam que deveriam parar todos os convênios, tanto os novos como os que estavam em andamento.

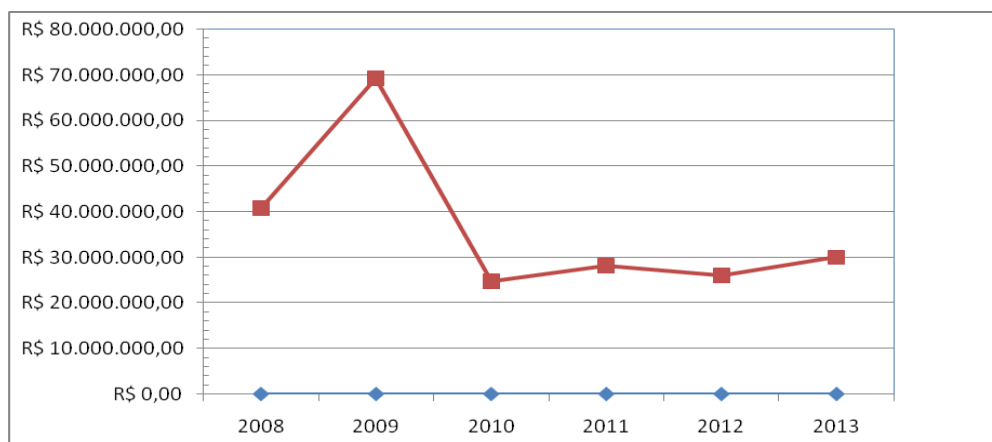
Uma das consequências mais graves desta determinação do TCU, é que o PRONERA ficou, de 29 de Abril de 2009 até 03 de dezembro de 2010 sem assinar novos convênios. O resultado foi uma queda abrupta no orçamento do Programa, que durante quase dois anos não pode firmar parcerias por meio de convênios. Isto é observado na seguinte tabela e gráfico:

⁸http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/documento/num/194190/ano/2008/numero_documento/299794/ano_documento/2013/hash/9c0707e09543f80f0c827a1ca3ae1156.

Ação:	Ação 4474 - Educação de Jovens e Adultos no Campo		Ação 6952 - Concessão de Bolsas		Ação 8370 - Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior	
Ano	PLOA	Decreto Contingenciamento	PLOA	Decreto Contingenciamento	PLOA	Decreto Contingenciamento
2008	R\$ 10.665.513,00	R\$ 4.157.900,00	R\$ 6.660.000,00	R\$ 6.660.000,00	R\$ 23.428.972,00	R\$ 11.461.178,00
2009	R\$ 16.400.000,00	R\$ 8.896.900,00	R\$ 10.902.400,00	R\$ 1.825.188,00	R\$ 41.897.600,00	R\$ 15.137.615,00
2010	R\$ 4.211.212,00	R\$ 893.999,00	R\$ 6.300.000,00	-	R\$ 14.220.000,00	R\$ 8.350.040,08
2011	R\$ 6.700.000,00	R\$ 3.444.084,83	R\$ 6.000.000,00	R\$ 4.382.227,12	R\$ 15.500.000,00	R\$ 12.877.564,42

Fonte: Relatórios de Gestão INCRA

Total	PLOA	Decreto de Contingenciamento	nº da PLOA	Número do Decreto de Contingenciamento
2008	R\$ 40.754.485,00	R\$ 22.279.078,00	LEI Nº 11.647, DE 24 DE MARÇO DE 2008.	DECRETO Nº 6.439, DE 22 DE ABRIL DE 2008
2009	R\$ 69.200.000,00	R\$ 25.859.703,00	LEI Nº 11.897, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2008.	DECRETO Nº 6.808, DE 27 DE MARÇO DE 2009
2010	R\$ 24.731.212,00	R\$ 9.244.039,08	LEI Nº 12.214, DE 26 DE JANEIRO DE 2010.	DECRETO Nº 7.094, DE 3 DE FEVEREIRO DE 2010
2011	R\$ 28.200.000,00	R\$ 20.703.876,37	LEI Nº 12.381, DE 9 DE FEVEREIRO DE 2011	DECRETO Nº 7.445, DE 1º DE MARÇO DE 2011
2012	R\$ 26.000.000,00	-	LEI Nº 12.595, DE 19 DE JANEIRO DE 2012.	DECRETO Nº 7.680, DE 17 DE FEVEREIRO DE 2012
2013	R\$ 30.000.000,00	-	LEI Nº 12.798, DE 4 DE ABRIL DE 2013.	DECRETO Nº 7.995, DE 2 DE MAIO DE 2013



Como observamos no Relatório de Gestão do INCRA de 2009, por causa do Acórdão de suspensão de convênios, não puderam ser gastos todos os recursos do Programa que já estavam previstos na PLOA num valor de R\$ 70.362.000,00 (setenta milhões e trezentos e sessenta e dois mil reais). Por causa do Decreto 6.808/09⁹, foram contingenciados R\$ 43.658.411,00 dos recursos do Programa, ficando a dotação orçamentária em R\$ 26.703.589,00 (vinte e seis milhões setecentos e três mil e quinhentos e oitenta e nove reais). O contingenciamento decorreu da impossibilidade de assinar novos convênios com Instituições públicas de ensino do Estado, municípios e Instituições privadas sem fins lucrativos.

⁹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Decreto/D6808.htm

Esta mesma situação se manteve em 2010, num cenário ainda pior. Conforme o Relatório de Gestão do INCRA de 2010¹⁰, por causa da proibição de realizar convênios, o Pronera deixou de implantar 36 novos projetos que já estavam aprovados pela CPN, deixando de beneficiar 8.210 trabalhadores rurais de áreas de Reforma Agrária. Este relatório indica que a ação na LOA de 2010 estava no valor de R\$ 70.800.000,00 (setenta milhões e oitocentos mil reais). Tendo em vista que durante o ano de 2010 continuou a proibição de realizar convênios, e a publicação do Decreto nº 7.094/10, a Direção do INCRA contingenciou os recursos do Programa, para que não tivesse corte no orçamento futuro (tendo em vista que a execução orçamentária seria muito baixa em comparação ao montante recebido). Assim, o PRONERA ficou com um orçamento de R\$ 24.731.212,00 (vinte e quatro milhões setecentos e trinta e um mil e duzentos e doze reais).

A partir de 2011 observamos no gráfico que o orçamento do Programa se mantém num nível de R\$ 30 milhões anuais, valor que tem se mantido até a presente data.

2. Movimentos sociais

Em relação à recomendação 9.4.3.2 do Acórdão, o órgão determinou ao INCRA *“que inibisse qualquer possibilidade de que entes estranhos à Administração Pública, especialmente movimentos sociais ligados à Reforma Agrária, participassem do planejamento, execução, acompanhamento, avaliação ou de outras fases do curso promovido”*¹¹.

Para compreender como se chegou a esta recomendação, apresentaremos alguns elementos do Relatório da Secex/MT/TCU que deu origem ao Acórdão. O Relatório aponta o *“descumprimento do Plano de Trabalho do Termo de Convênio nº 008/2005, já que transferiram a execução de diversas atividades decisórias e de gestão que cabiam à UNEMAT e à FAESPE para os Movimentos Sociais do Campo (MST, MPA, PJR, CPT), infringindo os arts. 21 e 22 da IN 01/97 (...)”*¹² (TCU, 2008, p. 19). No entanto, no Relatório da Secex/MT/TCU não são apresentadas as atividades decisórias transferidas.

Outro elemento que chama a atenção no Relatório da Secex/MT/TCU, é a opinião do Analista do TCU sobre a estrutura curricular do curso no ponto 79: *“O curso lecionado é de Agronomia. Não é de Filosofia. Não é de Ciência Política. Agronomia é um curso técnico. É um sub-campo da biologia, uma ciência exata. Obviamente, a ciência interage com o ser humano e a agronomia, por outro lado, tem implicações*

¹⁰ http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/relatorios/relatorios-de-gestao/2010/rg_2010_incra_sede.pdf

¹¹ <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000080603&base=baseMonocraticas>

¹² http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/documento/num/194190/ano/2008/numero_documento/299794/ano_documento/2013/hash/9c0707e09543f80f0c827a1ca3ae1156.

*econômicas e sociais. Não obstante, é um curso cuja a necessidade de uma concepção sócio-filosófica é praticamente nula”*¹³ (TCU, 2008, p. 26)

Esta opinião do Relatório é polêmica e debatida na Academia por quem pesquisa a matriz curricular dos cursos de ciências agrárias no Brasil. O curso de Agronomia da UFSC, por exemplo, tem diversas matérias da área de humanas: Língua brasileira de sinais, Ética e filosofia da Ciência, sociologia, desenvolvimento rural, etc.¹⁴. Nas décadas de 60 e 70 o perfil dos profissionais das ciências agrárias eram para responder a um modelo de desenvolvimento chamado de “modernização da agricultura brasileira”, a partir da perspectiva urbano-industrial. A partir da década de 90 este modelo é questionado, tendo em vista um novo modelo de desenvolvimento chamado de “sustentável”. E o perfil do profissional das agrárias começa a ser questionado, propondo-se uma abordagem interdisciplinar, que deem resposta às desigualdades econômicas, degradação ambiental e exclusão social¹⁵.

Outra afirmação é quando o Analista do TCU recomenda que o Incra “*adote providências no sentido de evitar o seqüestro ideológico dos cursos financiados com os recursos do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera, a exemplo do que se verificou no convênio 8/2005, no qual foi transferida aos movimentos sociais do campo a execução de diversas atividades decisórias e de gestão que caberiam à Unemat e à Faespe*”.¹⁶ (TCU, pg 27). O “*sequestro ideológico*” ao qual refere-se o relator é forma de contratação dos professores que davam aulas no curso. Pois em teoria, ao não ter uma escolha dos professores, os docentes poderiam dar aula com os conteúdos que bem entendessem. E para o TCU, isto fere o princípio da autonomia, ao tratar-se de recursos públicos.

Discordamos neste ponto com o TCU. Para ser docente de uma Instituição de Ensino Pública, como a UNEMAT, o docente já passou por um concurso público, já passou por uma seleção pública rigorosa. E quanto aos conteúdos fornecidos nas disciplinas, elas passam pela análise da Coordenação-geral de graduação ou pós-graduação da Instituição de Ensino.

Com os cursos do Pronera não é diferente: seguem a matriz curricular da Instituição de Ensino que oferta o curso, e a bibliografia de cada disciplina. O curso ofertado pelo Programa só é uma ação afirmativa no ingresso, quando do processo seletivo dos estudantes. Mas a matriz curricular e grade são idênticas às da Instituição de Ensino que ofertam o curso. É mais uma turma estudando Agronomia, neste caso. A única diferença era que o tempo de aula eram realizados em alternância (tempo escola e tempo comunidade). Tanto que os cursos do Pronera passam por todas as instâncias necessárias para aprovar uma turma especial quanto ao seu ingresso, por se tratarem de um público específico da Reforma Agrária.

¹³ http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/documento/num/194190/ano/2008/numero_documento/299794/ano_documento/2013/hash/9c0707e09543f80f0c827a1ca3ae1156.

¹⁴ <http://cagr.sistemas.ufsc.br/relatorios/curriculoCurso?curso=555>

¹⁵ Para mais informações sobre o perfil do profissional das áreas de agrárias, sugerimos a leitura de: FROEHLICH, J. M.. A novela reforma curricular das ciências agrárias e a sustentabilidade: novas demandas, velhos problemas. Revista Brasileira de Agroecologia, v. 5, p. 03-15, 2010.

¹⁶ http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/documento/num/194190/ano/2008/numero_documento/299794/ano_documento/2013/hash/9c0707e09543f80f0c827a1ca3ae1156.

Consideramos que quando relatório do TCU sugere a exclusão dos movimentos sociais dos cursos do Pronex, foi uma opinião parcial do TCU, que não é unanimidade dentro do órgão de controle. Existem diversos materiais publicados pelo TCU que mostram a importância do controle social e da participação da sociedade civil, datados da mesma época do Acórdão analisado neste artigo¹⁷. Na leitura desse material, observamos que há toda uma preocupação do TCU para que agentes e integrantes da sociedade civil organizada conheçam melhor suas atribuições na formulação de políticas públicas (principalmente nos Conselhos Nacionais de Educação e Saúde)¹⁸.

A Controladoria Geral da União – CGU também compartilha deste pensamento. Assim, enfatiza a importância do controle social, entendido este como “*a participação do cidadão na gestão, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania*” (CGU, Coleção Olho Vivo, 2008, p. 18)¹⁹.

O material anteriormente apresentado tratava-se do Relatório do Analista do TCU, que precede o voto final num Acórdão pelos Ministros, durante um Plenário. Vejamos agora o voto do Ministro do TCU quanto à seleção dos docentes e participação dos movimentos sociais do Campo no curso, dos pontos 29 a 32 (TCU, p. 32): “29. (...) *compartilho o entendimento da Secex/MT, no sentido de que é desprovida de amparo legal a escolha ou a seleção de professores com base na concepção sócio-político-filosófica do projeto pedagógico, o mesmo podendo ser dito quanto à ingerência, nessa escolha, de entidades ligadas aos movimentos sociais do campo, hipóteses estas inaceitáveis no âmbito de cursos custeados com recursos públicos*”²⁰. Como já analisamos no relatório do Auditor do TCU, discordamos neste ponto. No sentido de que os docentes de Instituições Públicas de Ensino, tais como Universidades Federais e Estaduais, passam por concurso público rigoroso para ser professores efetivos do quando da Instituição de Ensino.

Quanto aos movimentos sociais, diz o Ministro do TCU:

“32. Verifica-se, portanto, que o Projeto Camosc conta, tanto na fase de planejamento quanto nas de execução, acompanhamento e avaliação, com efetiva participação do MST e, em menor proporção, de outras entidades

¹⁷ “Sabemos que a participação popular é difícil, mas a construção de uma sociedade melhor, mais justa e democrática se faz com a participação de todos. É por isso que o controle social deve ser incentivado e vivido no dia a dia, como exemplo de cidadania para a comunidade” (TCU, 2010:15). Orientações para conselheiros de saúde / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2010. In: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057626.PDF>. Outros textos são: 1) Revista do Tribunal de Contas da União – CU, V. 33, n. 94, out/dez 2002. SOUSA JUNIOR, J. G.. Sociedade Democrática, Direito Público e Controle Externo. 1. ed. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006. 2) SANTOS, Jair Lima. Tribunal de Contas da União & Controles Estatal e Social da Administração Pública. Juruá Editora, Curitiba, 2003.

¹⁸ <http://portal3.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2703845.PDF>

¹⁹ CGU – Controladoria Geral da União. *Orientações para acompanhamento das ações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação*. Brasília/DF, 2008. In: <http://www.itapetininga.sp.gov.br/transparencia/biblioteca/26/CGU%20-%20Fundeb.pdf> ou CGU, Programa Olho Vivo no Dinheiro Público: www.cgu.gov.br/olhovivo

²⁰ http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/documento/num/194190/ano/2008/numero_documento/299794/ano_documento/2013/hash/9c0707e09543f80f0c827a1ca3ae1156.

relacionadas aos movimentos sociais do campo, irregularidade esta que também deve ser alvo de determinação”.

Félix (2015) questiona e critica este voto do Acórdão do TCU, apontando que o PRONERA *“materializa as garantias legais, pois a participação dos movimentos sociais/sindicais está regulamentada quanto aos processos de planejamento, acompanhamento e avaliação, ficando a execução a cargo da administração pública”*. (FÉLIX, 2015, p. 183). Isto é: na sua gestão participativa, o Programa não faz nada mais do que cumprir requisitos legais, com a LDB e a Constituição Federal.

O Relatório de Gestão do INCRA de 2009²¹ e o Manual de Operações em vigência em 2009, informa que os cursos eram implantados por meio de gestão participativa, onde todos os partícipes tinham responsabilidades na elaboração, acompanhamento e avaliação do curso implantado. Isto tem permitido a troca de experiências e informações, com o foco de construir uma Educação do Campo com qualidade, eficiência e eficácia.

Assim, toda uma construção de anos de parceria e participação social, implementada desde 1998 quando da criação do Programa, sofre um impacto ao publicar este Acórdão.

Mas, tendo em vista os resultados prejudiciais para os assentados da Reforma Agrária o Acórdão 2.653/08 – Plenário, houve diversas manifestações públicas a favor do Programa. A seguir elencaremos algumas delas, tendo em vista a importância para a Educação do Campo.

Na Jornada Nacional de Lutas intitulada “Em defesa da Educação e do PRONERA” (Letra-viva, Ano VIII – nº 167, de 07/06/2009), é reafirmada a importância do Programa como um direito à educação.²²

O Colegiado Estadual do PRONERA no Ceará, em Julho de 2010, por meio de documento oficial dirigido ao ministro presidente do TCU requereu que o Pronera permitisse a participação dos movimentos sociais e sindicais do campo, como protagonistas do Programa e do direito subjetivo à educação. E o Colégio Executivo Estadual do Pronera no Estado de Minas Gerais também apresentou documento em favor do Programa.

Também fora entregue ao TCU um abaixo assinado subscrito por mais de 100 professores universitários federais e estaduais, servidores públicos e representantes dos movimentos sociais e sindicais, enquanto participantes do II Encontro Nacional de Pesquisa em Educação do Campo, e do III Seminário sobre Educação Superior e Políticas para o Desenvolvimento do Campo Brasileiro e I Encontro Internacional de Educação do Campo, realizado em Brasília no mês de Agosto.

²¹ <http://www.incra.gov.br/tree/info/file/5514>

²² “Estamos mobilizados em todo o Brasil para defender a educação do campo, uma conquista dos movimentos sociais que lutam por Reforma Agrária no nosso país. (...) O INCRA, responsável por executar o programa, decidiu suspender todos os convênios para novos cursos. Além disso, o governo cortou 62% do orçamento do Pronera, proibindo ainda o pagamento de bolsas aos professores das universidades e aos educandos. Até os cursos em andamento podem ser cortados. Não podemos aceitar essa retirada de direitos. Contamos com o apoio da sociedade brasileira para impedir que, mais uma vez, seja negado a um ser humano o direito elementar de conhecer e interpretar o mundo”. In: <http://www.mst.org.br/especiais/29/>

O poder legislativo também se manifestou a favor desta política pública²³. Assim, a Senadora Serys Slhessarenko e o Deputado Federal Nazareno Lopes realizaram audiência com o Presidente do TCU, manifestando-se pela revogação do Acórdão. E solicitaram Audiência com representantes de Instituições de Ensino, com representantes do Incra, de Secretarias Estaduais de Agricultura, dos Movimentos Sociais e sindicais.

E no dia 17 de Agosto de 2010 ocorreu uma Audiência com a Presidência do Tribunal de Contas da União. Na mesma estiveram presentes diversos reitores e professores das Instituições de Ensino com as quais o PRONERA tinha parceria, assim como integrantes da CPN – Comissão Pedagógica Nacional, onde apresentaram a necessidade de continuação do Programa por meio de convênios²⁴.

Quanto ao marco legal desta política pública, fora publicada uma Lei e um Decreto Presidencial que tratavam do Programa. Assim, em 2009 foi aprovada a Lei n.º 11.947/2009. No seu Art. 33 define: “O Poder Legislativo autoriza o Poder executivo a instituir o Pronera como política pública de educação a ser executada pelo Incra”. E em 2010 é assinado o Decreto 7.352/2010, de 04 de novembro de 2010. O mesmo dispõe sobre a política de educação do campo e o PRONERA. No seu Art. 2º considera que são princípios da educação do campo “*o controle social da qualidade da educação escolar, mediante a efetiva participação da comunidade e dos movimentos sociais e sindicais do campo*”.

²³<http://www.ptnacamara.org.br/index.php/component/k2/item/4464-nazareno-debate-com-tcu-execu%C3%A7%C3%A3o-do-pronera>

²⁴<http://www.edocampo.unimontes.br/index.php/movimentos-sociais>

Acórdão 3.269/2010 – TCU: Retomada dos convênios

O INCRA interpôs um Pedido de Reexame dos subitens 9.4.3.1 e 9.4.3.2 do Acórdão nº 2.653/2008-TCU-Plenário. Isto é, solicitou reexaminar a suspensão de realizar convênios e a proibição de movimentos sociais participar das fases de planejamento, execução, acompanhamento e avaliação dos cursos do PRONERA.

Em primeiro lugar a Secretaria de Recursos (SERUR) realizou uma análise preliminar de admissibilidade do pedido de reexame do Incra. Foi acolhido pelo Ministro-Substituto, que determinou o exame do mérito, nos termos do Acórdão nº 2.051/2009-TCU-Plenário²⁵.

Mas antes de ser analisado o mérito, em agosto de 2009, a PFE do Incra interpôs um recurso intitulado “Embargos de Declaração”²⁶ contra o despacho do Relator. O Ministro do TCU recebeu este documento e chamou-o de “Agravado”²⁷, e propôs que fosse desconsiderado por não ter amparo regimental no TCU.

Destarte, como foi aceito mérito do Pedido de Reexame, houve novo Relatório (páginas 01 a 13) e novo Voto (páginas 13 a 25), que deu origem ao Acórdão 3.269/2010 – TCU – Plenário foi lido no dia 01/12/2010, em Sessão Extraordinária de Caráter Reservado, Ata nº 47/2010 – Plenário²⁸.

O Titular da SERUR, considera que é necessária uma reflexão sobre o instrumento a ser utilizado para realizar as parcerias do Programa:

“Observa-se uma convergência de interesses entre a ação governamental levada a efeito pelo Incra e o propósito maior das universidades, qual seja: a formação humana. Não há que se falar aqui em interesses contrapostos, onde, de um lado se deseja o objeto do acordo, e, de outro, somente a contraprestação correspondente, ou seja, o preço, porquanto, a essência do objeto tratado nos presentes autos relaciona-se à educação, dever do Estado e direito do cidadão”. (TCU, 2010, p. 1.280)²⁹.

Este mesmo gestor do TCU fez um interessante debate sobre o papel das Fundações e dos instrumentos convênio e contratos. Assim, ele considera que o *Subitem* 9.4.3.1, que trata do instrumento de parceria, deva ser tornado insubsistente.

Quanto à participação dos movimentos sociais, o servidor da SERUR/TCU, considera que estes movimentos não podem ser afastados das políticas educacionais, pois está previsto na Constituição Federal (Art. 205 e 206) e outros normativos, como a LDB (Lei nº 9.394/96). Esta participação, porém, não deve se confundir com planejamento, execução e avaliação dos cursos do Pronera: “*não há amparo legal para a seleção de professores alinhados às concepções político-ideológicas dos movimentos*

²⁵ <http://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?numeroAcordao=2051&anoAcordao=2009>

²⁶ “São embargos que pedem que se esclareça um ponto da decisão da turma ou do plenário (acórdão), considerado obscuro, contraditório, omissivo ou duvidoso”. In: <http://www.stf.jus.br/portal/glossario/>

²⁷ “Recurso contra uma decisão tomada por ministro durante um processo. É diferente da apelação contra a sentença ou decisão final do tribunal”. In: <http://www.stf.jus.br/portal/glossario/>

²⁸ <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?numeroAcordao=3269&anoAcordao=2010> ou <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2045554.PDF>

²⁹ <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?numeroAcordao=3269&anoAcordao=2010> ou <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2045554.PDF>

*sociais, como verificado no Projeto Camosc. Assim sendo, deve ser mantida a exigência de escolha dos docentes com base em processo seletivo simplificado.”*³⁰

Na última parte do Relatório, o gestor do TCU admite que a decisão do Acórdão de 2008, quando da suspensão do Pronera fazer convênios, repercutiu nos interesses institucionais do INCRA, das Instituições de Ensino, dos movimentos sociais, de representantes do Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e dos próprios beneficiados. Estes atores solicitaram Audiência com o Presidente do TCU e com o Relator, para modificar o Acórdão 2.653/08 – Plenário.

O Ministro, antes de opinar sobre o mérito do pedido de reexame, apresenta um arcabouço constitucional e infraconstitucional que ampara o Pronera, como a Constituição Federal (Art. 1º, 3º, 205º, 206º), a LDB (Art. 1º, 2º e 3º), a Resolução CNE/CEB nº 1/2002 (Art. 1º, 8º, 10º e 11º). Também apresenta um histórico institucional do Programa (manuais de operações, histórico de surgimento e dados quantitativos). Após essas considerações, o ministro faz o exame do mérito quanto à possibilidade do Pronera de usar o instrumento de convênio:

“Com máximas vênias aos pareceres divergentes, entendo assistir razão ao Incra e ao Secretário da Serur neste ponto. Conforme visto na legislação que rege o Pronera, a parceria entre a Autarquia e as instituições públicas envolvidas com a educação, governos estaduais e municipais, MSC etc. constitui um dos pilares básicos do Programa, imprescindível à execução da política pública que tem como fundamento a gestão participativa e a descentralização das ações, típicas, portanto, do instrumento de convênio e não do de contrato, vez que neste os interesses são em regra negociais, visando o lucro como objetivo final para uma das partes, o que incorre em convênio”. (TCU, 2010, p. 21)

³¹.

O Ministro aponta que há amparo legal para o Pronera realizar convênios, tendo em vista o Decreto nº 6.170/2007, o Plano Plurianual – PPA 2008-2011, aprovado pela Lei nº 11.653/2008 e a Lei nº 8.958/94. Além disso, o Ministro considera que os professores públicos que deram aula no Projeto são professores públicos do quadro da Unemat, dando aula em horário diferenciado das atividades normais.

Em relação à participação dos movimentos sociais e sindicais na Administração Pública, o Ministro considera que o Subitem 9.4.3.2 do Acórdão nº 2.653/2008-Plenário “*entra em choque com normas constitucionais e infraconstitucionais supra, relativas à educação no campo, em especial as voltadas para o público-alvo apoiado pelo Pronera*”. (TCU, 2010, p. 24)³². No Voto do Acórdão, o Ministro considera que o Incra permitiu que recursos públicos fossem utilizados para a “*expansão de movimentos sociais com ideologias ortodoxas, a exemplo do MST*”. (TCU, 2010, p. 25)³³.

No voto Final, na Sessão Extraordinária do TCU no dia 01 de dezembro de 2010, Ata nº 47/2010 – Plenário, o TCU suspendeu os efeitos da decisão que proibia ao INCRA a realização de novos convênios junto às Instituições de Ensino. Assim, os

³⁰ <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?numeroAcordao=3269&anoAcordao=2010>
ou <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2045554.PDF>

³¹ http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CAcord%5C20101215%5CAC_3269_47_10_P.doc

³² http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CAcord%5C20101215%5CAC_3269_47_10_P.doc

³³ http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CAcord%5C20101215%5CAC_3269_47_10_P.doc

convênios foram retomados com o Acórdão 3.269/2010 – Plenário (publicado no DOU, seção 01, 14.12.2010).

O Incra emite o Memorando PFE/INCRA nº 171/2010, de 03 de Dezembro de 2010, por meio do qual comunica este Acórdão, e informa que o Plenário do TCU passa a permitir a celebração de convênio no PRONERA. Também solicita a reformulação do Manual de Operações do Programa, para ajustar conforme as diretrizes do novo Acórdão.

Félix (2015) apresenta neste quadro as formas de parceria que se estabeleceram no Pronera a partir deste Acórdão 3.269/2010 – Plenário do TCU:

Instrumentos de Parceria

Tipos de Instituições	Modalidades de Instrumentos	Procedimentos
Órgão federal	Termo de Execução Descentralizada	Sem alteração
Instituições Estaduais e Municipais	Convênio	Sem alteração
Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	Convênio	Chamamento Público por meio de edital de ampla concorrência
Quaisquer instituições	Contrato	Processo licitatório

Fonte: Félix, Nelson Marques. 2015.

Ou seja, houve uma mudança na forma de parceria com as Instituições Públicas e privadas sem fins lucrativos de ensino. Foi necessária toda uma readaptação da regulamentação interna do Programa (fora elaborado e publicado novo manual e nova instrução normativa) para a adequação ao Acórdão abordado neste artigo.

Para compreender o impacto que o Acórdão do TCU causou sobre o Programa, apresentamos a seguinte tabela:

Tabela 1: Quantidade de novos cursos por ano e modalidade

Ação	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
EJA	4	27	11	18	21	10	20	32	9	8	7	0	0	5	4	8	0	0	184
NM	1	5	3	8	5	10	11	21	22	2	7	4	1	9	3	3	4	4	123
NS	1	3	0	3	3	3	11	12	7	8	1	2	0	5	6	6	11	7	89
Especialização	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	3	5
Concessão Bolsas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	35	0	34	0	69
Total	6	35	14	29	29	23	42	65	38	18	15	6	1	19	48	18	50	14	470

Fonte: PNERA (2015) e INCRA/DDE (2016).

Observamos que houve uma diminuição de novos cursos em 2009 e 2010. Analisamos que isto foi decorrência do Acórdão apresentado neste artigo, pois recomendou ao Pronera/Inkra a assinatura de novas parcerias por meio de convênios com Instituições públicas de ensino de nível estatal e municipal, e com instituições privadas de ensino sem fins lucrativos. Isto prejudicou gravemente o avanço do programa, pois até então, 90 % das parcerias realizadas pelo Pronera eram feitas por meio de convênios com o governo estadual, municipal e Instituições de Ensino privadas sem fins lucrativos.

Como relata o Relatório de Gestão do Inkra de 2010, por causa deste Acórdão o Programa não pode iniciar 36 novos cursos que já tinham sido aprovados pela CPN, deixando de ingressar 8.210 novos estudantes em sala de aula durante o período de vigência deste Acórdão.

Conclusão

De tudo quanto exposto, podemos concluir que os Relatórios e Acórdão do TCU analisados apresentam traços subjetivos em relação aos movimentos sociais e ao conteúdo programático do curso de Agronomia: “*Expansão de movimentos sociais com ideologias ortodoxas* (TCU, 2010, p. 25) ³⁴ (grifo nosso). (...) “*Evitar o seqüestro ideológico dos cursos financiados com os recursos do PRONERA*” ³⁵ (TCU, 2008, p. 19). “*O curso lecionado é de Agronomia. Não é de Filosofia. Não é de Ciência Política. Agronomia é um curso técnico. (...) é um curso cuja a necessidade de uma concepção sócio-filosófica é praticamente nula*” (TCU, 2008, p. 26) ³⁶

Cabe a indagação: o que é uma ideologia ortodoxa? O curso de Agronomia não pode ter matérias introdutórias de filosofia ou ciência política? Estas afirmações dos relatórios do TCU nos trazem o debate da neutralidade da burocracia estatal.

Quem redigiu os relatórios do TCU tem uma formação e pensamento em relação aos temas abordados neste artigo. São servidores públicos do quadro técnico do TCU ou políticos (no caso dos Ministros do TCU). Fazem parte da esfera estatal, a qual não é neutra. Como diz a Profa. Potyara Pereira:

“O Estado é uma arena tensa e contraditória, na qual interesses e objetivos diversos se confrontam permanentemente. No contexto capitalista fazem parte dessa arena tanto interesses dos representantes do capital quanto dos trabalhadores”. (Pereira, 2008, p. 148).

As políticas públicas não são um espaço físico, são concepções de mundo que estão inseridas nelas. Conforme Pereira (2008), a política pública é resultado da relação entre o Estado e a sociedade de classes, e sempre vai lidar com interesses opostos, pois é resultado da pressão de diferentes atores sociais. A política pública é um fenômeno conflitante. Surge da contradição dos interesses das classes e da relação entre Estado e sociedade; depende da correlação de forças em determinado momento histórico. E por trás de sua formulação há conceitos e teorias que definem decisões e escolhas.

Assim, o Pronera é um programa que atende a classe trabalhadora rural, que permitiu, no seu desenho institucional, a participação destes trabalhadores por meio dos movimentos sociais. Uma política pública deveria ser a concretização do princípio da igualdade material (Duarte, 2008).³⁷ Porém, na sociedade brasileira, em função das graves desigualdades existentes, principalmente na questão agrária, o princípio da igualdade não condiz com as relações sociais.

Este pensamento é afirmando também pelo Prof. Netto (2003), que aponta que as políticas sociais são espaços de embate de projetos e objetivos diferentes, campo de tensão e contradição. É o local em que se articulam as relações econômicas, políticas e

³⁴ http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CAcord%5C20101215%5CAC_3269_47_10_P.doc

³⁵ http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/documento/num/194190/ano/2008/numero_documento/299794/ano_documento/2013/hash/9c0707e09543f80f0c827a1ca3ae1156.

³⁶ http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/documento/num/194190/ano/2008/numero_documento/299794/ano_documento/2013/hash/9c0707e09543f80f0c827a1ca3ae1156.

³⁷ Compreende-se igualdade material “*como as formas concretas de implementar as diretrizes constitucionais para a efetividade de um determinado direito*” (DUARTE 2008, p. 36).

sociais de uma determinada forma de vida, e é também o espaço em que ocorrem as disputas entre projetos políticos e sociais antagônicos.

Partindo do pressuposto que há contradições dentro do Estado, observamos que muitas das vezes, não há “neutralidade” na hora de tomar decisões, criar normas ou leis. Os técnicos e ministros do TCU, assim como outros servidores públicos, ao redigirem os relatórios e Acórdãos sobre um Programa ou Ação governamental, aplicam seus valores, crenças, formas de pensamento e ideologias nos seus escritos. Pois assim como a ciência não é neutra, o Estado também não é neutro. Dentro do Estado existem disputas de projetos políticos, assim como existem disputas de projetos na sociedade. E o Acórdão relatado neste artigo provocou o conflito entre um órgão de execução (Incrá) e o um órgão de controle (TCU).

No Acórdão o TCU estaria realizando uma *accountability horizontal* sobre os programas do INCRA. Neste tipo de controle, os poderes públicos controlam-se mutuamente uns aos outros, como se fossem “*checks and balances*”: um sistema de freios e contrapesos institucionais, onde um poder público controla o outro e vice-versa.

Mas neste caso específico, a *accountability* exercida pelo TCU sobre o INCRA resultou num efeito negativo, pois ao proibir o Programa de implementar convênios por meio de parcerias, parou a execução de cursos e a escolarização dos trabalhadores rurais.

E ao proibir a participação dos movimentos sociais numa política pública, coibiu a *accountability vertical* exercida pela sociedade civil organizada sobre os recursos públicos. Pois será na *accountability vertical* que os cidadãos e grupos organizados controlam e fiscalizam os representantes que escolheram nas eleições. Para que ela ocorra, é de fundamental importância que estes cidadãos e grupos tenham acesso igualitário às informações, pois o poder público num regime democrático tem que ser responsivo ao interesse da sociedade.

A Accountability é o controle público dos atos e das omissões dos governantes para a efetivação de programas e ações de governo, ou elaboração e implementação de políticas públicas. Para evitar que os governantes se apropriem dos espaços público, torna-se fundamental o controle social, por meio da *Accountability* e da participação popular. Isto é, a *Accountability* é o elo entre a representação e a participação: “*Requer-se que haja canais permanentes, institucionalizados e deliberativos de interação entre as instâncias de representação e de participação política*” (ANASTASIA e NUNES, 2006, p. 26).

Se uma política pública como o Pronera, tem diversas formas de controle social, por meio da parceria com Instituições de Ensino e movimentos sociais, o mais coerente para que ocorra a *accountability* é o fortalecimento destes espaços de participação social.

Diniz (2015) aponta que este Acórdão representou um retrocesso no Estado Democrático de Direito, pois afirmou os princípios liberais de uma cidadania restrita e delegatória. Além de restringir os movimentos sociais, também incidiu sobre a autonomia das Instituições de Ensino, principalmente das Universidades, as quais têm a função da produção de conhecimento crítico e diverso de ideias e pensamentos.

Outrossim, concordamos com a análise feita por Félix (2015). Este autor analisa que o TCU, embora não integre o Poder Judiciário, atua como tal por meio do ativismo judicial. O TCU é um órgão administrativo, com autonomia, para auxiliar o Congresso Nacional quanto ao controle externo. Mas na prática, o TCU extrapola suas atribuições, intervindo na elaboração e execução das políticas públicas. Assim, considera o autor, as decisões tomadas pelo órgão em relação ao Pronera foram além de controlar os recursos utilizados em determinado curso que foi analisado. O TCU obstaculizou a gestão participativa do Programa, que não é sua atribuição como órgão controlador³⁸. A gestão participativa é um ato administrativo, baseado em regras estipuladas por leis e normas.

A participação da sociedade não é uma característica intrínseca da democracia, mas sim um instrumento para torná-la mais controlável e responsiva:

“a combinação de federalismo com democracia – em presença dos instrumentos adequados para impedir o domínio da política pelas oligarquias locais – parece configurar um arranjo institucional direcionado à consecução dos atributos desejáveis da democracia, quais sejam, densidade democrática da representação, estabilidade política e responsabilidade política dos governantes perante os governados” (ANASTASIA, 2004, p. 240).

Portanto, grupos sociais não desejam apenas o sistema eleitoral, mas reivindicam outras formas de supervisão e acompanhamento da representação política. Para que a democracia funcione corretamente é necessário que haja uma boa relação entre participação e representação política, entre os espaços participativos e os poderes públicos, para que os cidadãos possam apresentar suas demandas e reivindicações perante os representantes que foram escolhidos.

De tal modo, em relação à participação social, observamos que por meio do Acórdão anteriormente analisado, o TCU não considerou a Constituição Federal de 1988 e a LDB, as quais têm como princípios a participação popular na esfera pública. O artigo 204, Parágrafo 2º da Constituição Federal de 1988 garante a participação da população, por meio de organizações que a representem, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

López (2010) aponta que podem ocorrer tensões entre a democracia e a burocracia. Assim:

“Enquanto a democracia é concebida como sistema político apoiado na soberania popular ou na realização das preferências dos grupos de interesse organizados, a burocracia é um sistema organizacional que prima pela implementação – ideal-tipicamente eficaz e eficiente – de políticas públicas. O conflito potencial entre democracia e burocracia decorre do crescente nível de especialização dos burocratas, que, ao se tornarem cada vez mais informados e tecnicamente competentes para a formulação e execução de políticas públicas, podem ganhar um grau de autonomia – e poder – que alije os não especialistas e os políticos da capacidade de intervir e influenciar o debate” (LÓPEZ, 2010, p. 187).

Para López (2010), a governança democrática desloca a tomada de decisões e alocação de recursos da burocracia decisória e de decisão que abrangem a participação dos grupos sociais interessados numa determinada política pública. Assim, os grupos

³⁸ Conforme o Art. 71 da Constituição Federal de 1988, compete ao TCU: “VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município”.

sociais teriam o direito de participar nas escolhas e decisões sobre os temas afetos a elas. É uma “abordagem relacional”, onde a participação dos grupos/comunidades na elaboração e acompanhamento das políticas públicas é a grande inovação na administração pública.

Apesar de que as políticas públicas sejam promovidas pelo Estado, elas devem ser acompanhadas pela população (participação social), tendo por base o controle social³⁹ das mesmas. Toda política pública compromete o Estado (garantia de Direitos), mas compromete também a sociedade (participação social). Como a esfera pública é uma construção social e histórica na inter-relação entre Estado e sociedade, resulta numa esfera contraditória e conflituosa.

O controle social pode ser efetuado por movimentos sociais, e não unicamente por “usuários”, ou pessoas que agem como indivíduos. Consideramos que o controle da sociedade sobre os recursos públicos podem ser efetuados por meio de espaços coletivos, como conselhos, movimentos, fóruns. Quando se individualiza o controle social, afasta-se do pensamento coletivo, tão caro a nossa democracia brasileira.

³⁹ “O controle social está intrinsecamente articulado a democracia representativa, que assegura mecanismos de participação da população na formulação, deliberação e fiscalização das políticas públicas”. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/2/participacao.htm>.

ANEXOS

1 - Acórdão do TCU nº 2.653/08 – Plenário

2 - Decisão do STF:

[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000080603&base=base Monocraticas](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000080603&base=base%20Monocraticas)

MS 28634 / DF - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA

Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI Julgamento: 25/02/2010

Publicação

DJe-039 DIVULG 03/03/2010 PUBLIC 04/03/2010

Partes

IMPTE.(S) : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL

IMPDO.(A/S) : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Decisão

DECISÃO

Vistos.

DECISÃO Vistos. Cuida-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado pelo INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA em face do egrégio TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, com o objetivo de conferir eficácia suspensiva a acórdão dessa Corte Administrativa. A inicial apresenta os seguintes argumentos:

O convênio 8/2005, firmado entre o INCRA e a Fundação de Apoio ao Ensino Superior Público Estadual – FAESPE, com a interveniência da Fundação Universidade do Estado do Mato Grosso – UNEMAT, foi objeto de representação no TCU, que determinou a abertura de tomada de contas; b) o convênio destinava-se à realização de curso superior de Agronomia e o TCU considerou haver irregularidades na avença, com a formulação da determinação de que o INCRA, caso pretenda oferecer cursos a público específico, faça-o por meio de procedimento licitatório e não por convênio, além de que “iniba, por meio de normas, cláusulas contratuais e fiscalização, qualquer possibilidade de que entes estranhos à Administração Pública, especialmente movimentos sociais ligados à reforma agrária, participem do planejamento, execução, acompanhamento, avaliação ou de outra fase do curso promovido”; c) houve interposição de recurso contra o acórdão do TCU, conhecido como “pedido de reexame”; d) o TCU não conferiu efeito suspensivo pleno ao recurso do INCRA, na medida em que o acórdão está “em plena execução, pois pende sobre os gestores da Autarquia a possibilidade de aplicação de multa, caso o recurso interposto não tenha êxito.”; e) a título de periculum in mora, sustenta a impetrante que a concessão da liminar baseia-se na necessidade de se permitir a continuidade do programa de educação, dado o efeito lesivo à prestação de serviços públicos; Pede-se liminar para a suspensão do ato impugnado. No mérito, que se declare o efeito suspensivo do recurso, “com possibilidade de oferecimento de cursos do PRONERA por meio de convênio com participação dos movimentos sociais, até a apreciação do pedido de reexame”. É o relatório. Indefiro a liminar. O caso dos autos diz respeito a acórdão do e. TCU, proferido em procedimento administrativo no qual se impugnou convênio celebrado entre o INCRA e a Fundação de Apoio ao Ensino Superior Público Estadual – FAESPE, com a interveniência da Fundação Universidade do Estado do Mato Grosso – UNEMAT, com o objetivo de promover programa de educação a integrantes de movimentos sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFIAS

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C.; SANO, Hironobu. Coordenação e Cooperação no Federalismo Brasileiro: avanços e desafios. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni Cordeiro de. (Orgs.). **Estado, Instituições e Democracia: República**. BRASILIA: IPEA, 2010, v. 1, p. 177-212.

ANASTASIA, Fátima. Federação e Relações Intergovernamentais. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. (Orgs.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: São Paulo: Fundação Konrad Adenauer e Fundação Editora da UNESP, 2004.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática e deliberação pública**. Lua Nova, São Paulo, v 49: 25-46, 2000.

_____, Leonardo; e SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para ampliar o cânone democrático**. [S.L: S.N], 2003.

_____, Leonardo. **Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação**. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 3, 2007, pp. 443 a 464.

_____, Leonardo. **O Papel da Participação nas Políticas Sociais do Governo Federal**. SILVA, Fabio de Sá e, LOPEZ, Felix Garcia e PIRES, Roberto Rocha C. (orgs). In: *Estado, Instituições e Democracia: democracia - Volume 2 / Brasília*, 2010.

BOSCHETTI, Ivanete. **Avaliação de Políticas, programas e projetos sociais**. In: CFESS; ABEPSS. (Org.). *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais*. 1ed.Brasília: CFESS, 2009, v. 1, p. 575-592.

BRASIL, Constituição Federal. 1988.

_____, LDB – Lei de Diretrizes Básicas. Lei nº 9.394/1996.

CALDART, Roseli; Mônica Castagna Molina (Orgs.). **Por Uma Educação do Campo**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2005. v. 1. (Coleção por uma Educação do Campo).

CGU – Controladoria Geral da União. *Orientações para acompanhamento das ações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação*. Brasília/DF, 2008. In: <http://www.itapetininga.sp.gov.br/transparencia/biblioteca/26/CGU%20-%20Fundeb.pdf> ou CGU, Programa Olho Vivo no Dinheiro Público: www.cgu.gov.br/olhovivo. Acesso em: jun. 2016.

DAGNINO, E. . **Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Noção de Cidadania**. In: Evelina Dagnino. (Org.). *Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. S. Paulo: Brasiliense, 1994, v. , p. 103-115.

DI PIERRO, M. C.; ANDRADE, M. R. **Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária em perspectiva: Dados básicos para uma avaliação**. Brasília. Ação Educativa, 2004.

DINIZ, D. F.. **Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) no contexto do Estado Democrático de Direito: Movimentos Sociais e Gestão participativa**. In: 37a Reunião Científica da ANPED, 2015, Florianópolis. Anais da 37a Reunião Científica da ANPED. Florianópolis: ANPED, 2015. v. 37. p. 1-18.

DUARTE, Clarice Seixas. *A constitucionalidade do direito à educação dos povos do campo*. IN: SANTOS, C. A. (Org.). **Educação do Campo**: Campo – políticas públicas – educação. Brasília: INCRA – MDA, 2008. P.33-38.

FELIX, Nelson M. **O PRONERA: uma política pública diante do TCU**. In: MARTINS, Maria de Fátima Almeida; RODRIGUES, S. S. (Org.). **PRONERA: Experiências de Gestão de uma Política Pública**. 01. Ed. São Paulo: Compacta Gráfica e Editora, 2015.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais no início do Século XXI: antigos e novos atores sociais**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2008.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Manual de Operações do PRONERA: Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária**. Brasília: MDA, 1998.

_____. **Manual de Operações do PRONERA: Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária**. Brasília: MDA, 2004.

_____. **Manual de Operações do PRONERA: Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária**. Brasília: MDA, 2011.

_____. **Manual de Operações do PRONERA: Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária**. Brasília: MDA, 2014. Disponível em <http://www.incra.gov.br/>. Acesso em: jun. 2016.

_____. **Manual de Operações do PRONERA: Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária**. Brasília: MDA, 2016. Disponível em <http://www.incra.gov.br/>. Acesso em: jun. 2016.

_____. **PNERA – II Pesquisa Nacional da Educação na Reforma Agrária**. Parceria do MDA/INCRA/PRONERA com o IPEA e com a Cátedra Unesco de Educação do Campo e Desenvolvimento Territorial. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/tree/info/file/6592>. Acesso em: jun. 2016.

LEANDRO GONTIJO, J. G.. **Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação**. In: Carlos Aurélio Pimenta de Faria. (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. 1ed. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012, v. , p. 82-122.

LOPEZ, Felix Garcia. *Accountability e Controle Social na Administração Pública Federal*. In: SILVA, Fabio de Sá e, LOPEZ, Felix Garcia e PIRES, Roberto Rocha C. (orgs). In: **Estado, Instituições e Democracia**: democracia - Volume 2 / Brasília, 2010.

NETTO, José P. *O materialismo histórico como instrumento de análise das políticas sociais*. In: NOGUEIRA, F. M. G. et all (Orgs.). **Estado e Políticas Sociais**: Brasil – Paraná. – Cascavel: EDUNIOESTE, 2003.

PEREIRA-PEREIRA, Potyara. **Política social: Temas & Questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (PR). **Decreto Presidencial nº 7.352**, de 04.11.2010, que Dispõe sobre a Política de Educação do Campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA. 2010.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. **Direito como Liberdade: o Direito Achado na Rua. Experiências Populares Emancipatórias de Criação do Direito**. Programa de Pós Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília – UNB. (Tese de Doutorado). 2008a.

TCU, Acórdão 2.653/08 – Plenário. 2008. Disponível em: http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/documento/num/194190/ano/2008/numero_documento/299794/ano_documento/2013/hash/9c0707e09543f80f0c827a1ca3ae1156. Acesso em: jun. 2016.

_____, Acórdão 2.653/08 – Plenário. 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000080603&base=baseMonocraticas> Acesso em: jun. 2016.

_____, Acórdão 3.269/2010 – TCU – Plenário. 2010. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?numeroAcordao=3269&anoAcordao=2010> ou <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2045554.PDF> Acesso em jun. 2016.

_____, Acórdão nº 2.051/2009-TCU-Plenário. 2009. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?numeroAcordao=2051&anoAcordao=2009>. Acesso em: jun. 2016.

TEIXEIRA, E. C.. **As dimensões da participação cidadã**. Cadernos do CRH (UFBA), v. 26/27, p. 179-209, 1997.

TELLES, Vera. **Direitos sociais. Afinal do que se Trata?** Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2008.